

UNIVERSITY OF COPENHAGEN



Begrænsning af lugtgener fra svineproduktionen perspektiver for et bedre nærmiljø

Walter-Jørgensen, Aage

Publication date:
2004

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Walter-Jørgensen, A. (2004). *Begrænsning af lugtgener fra svineproduktionen: perspektiver for et bedre nærmiljø*. København: Fødevareøkonomisk Institut, Københavns Universitet. FOI Working Paper, Nr. 5, Bind. 2004

Begrænsning af lugtgener fra svineproduktionen - perspektiver for et bedre nærmiljø

Aage Walter-Jørgensen¹

e-mail: aawj@teliamail.dk

Abstract

Svineproducenterne kritiseres for at genere naboerne med flueplager, støj og lugtforurening fra stalde og udbringning af gylle. Kritikken er især rettet mod de såkaldte svinefabrikker og har ført til krav om, at svineproduktionens belastning af nærmiljøet begrænses. I lyset heraf har Miljøministeren med virkning fra 20. marts 2004 skærpet afstandskravene ved investering i husdyrproduktion. Ændringen indebærer et generelt forbud mod investering i husdyrproduktion inden for 50 meter fra naboer samt krav om godkendelse af investeringer inden for 50-100 meter for husdyrbrug på over 100 dyreenheder. Reglen gælder dog ikke beboelse på ejendomme med landbrugspligt.

I det foreliggende arbejdsnotat tages problemstillingen op med henblik på at afgrænse problemernes karakter og omfang og sammenholde de ovennævnte ændringer med alternative løsningsmuligheder.

Det konkluderes, at stramning af afstandskravene ved investering i husdyrproduktion er et rigtigt valg. Sammenlignet med andre tiltag til begrænsning af forureningen af nærmiljøet er sådanne krav en samfundsmæssig relativ billig løsning. Der stilles imidlertid spørgsmål ved, om en afstandsgrense på 100 meter til nærmeste nabo er tilstrækkelig til at løse problemerne, ligesom den foreslåede stramning ikke løser miljøproblemerne for andre landmænd, som fortsat er udelukket fra at gøre indsigelse mod forening fra husdyrproducenter i nabolaget.

¹ Tak til kontorchef Bodil Ekner, Direktoratet for FødevareErhverv, for kommentarer til afsnittet om lovgivning, samt til seniorforsker Tove Christensen, Fødevareøkonomisk Institut, for kommentarer og bidrag til arbejdsnotatet. Fejl og mangler i analyse og fremstilling er forfatterens ansvar alene.

1. Indledning

1.1. Formål

Formålet med nærværende arbejdspapir er at belyse problemerne omkring svineproduktionens forurening af nærmiljøet² og de gener, dette medfører for naboer til større svinebesætninger i landdistrikterne. Problemerne er i de senere år blevet skærpet som følge af, at svineproduktionen koncentrerer på stadig større enheder, samt at et stigende antal familier i byerne vælger at flytte på landet med deraf øget risiko for konflikt med producenter af svin. I det følgende vurderes mulighederne for at begrænse sådanne konflikter gennem tilpasning af lovgivningen, herunder den gennemførte stramning af afstandskravene til nærmeste nabo ved investering i husdyrproduktion.

1.2. Baggrund og afgrænsning af problemstillingen

Med udvikling af bedre infrastruktur og hurtigere transportmidler er drømmen om at bo på landet blevet en realistisk mulighed for mange med beskæftigelse i byen. Huse- ne er billigere på landet, man får mere plads at røre sig på, og det er attraktivt at have adgang til fri natur, at nyde udsigten over åbne arealer og at følge det vekslende land- skab fra årstid til årstid.

Disse værdier overskygges i stigende grad af frygt for skader på den vilde flora og fauna fra stordrift og intensiv husdyrproduktion i landbruget, ligesom nærmiljøet i stigende grad domineres af lugtforurening, flueplager samt støj og tung transport af dyr, foder og husdyrgødning. Problemerne er særligt fremtrædende ved produktion af svin, hvilket har foranlediget en strøm af klager fra naboer til svineproducenter og na- turinteresserede med krav om, at der sættes en stopper for den fortsatte stigning i dansk svineproduktion.

Problemerne med nærmiljø gør sig ikke blot gældende i bynære områder. Folk, der har etableret sig som deltidslandmænd eller købt nedlagte landbrug for at bo på lan- det, men også landmænd, er med i det kritiske kor. Visse forhold tyder endog på, at kritikken i stigende grad kommer fra de sidstnævnte grupper af beboere. Som beskrev- vet i det følgende sætter lovgivningen ganske vist grænser for lokaliseringen af kom- merciel husdyrproduktion i forhold til lokal beboelse, men loven er ikke lige for alle, idet beboere i samlet bebyggelse nyder større beskyttelse end beboere i det åbne land.

² Med nærmiljø forstås miljøet omkring forureneren.

Hertil kommer, at mange af de 4.000-5.000 landbrugsejendomme, der årligt nedlægges som landbrug, overtages af folk i andre erhverv til boligformål med deraf følgende øget risikoen for konflikter med husdyrproducenter i området.

Det offentlige har et grundlæggende ansvar for, at forureningen ikke løber løbsk. Investeringer i udvidelse af svineproduktionen skal godkendes af myndighederne, og såfremt der er tale om store investeringer, skal der ske en miljøvurdering af produktionen. Selv om lovgivningen giver mulighed for at anke myndighedernes afgørelse til højere instans, kan det i praksis være vanskeligt at få anerkendt klager over forurening af nærmiljøet. Reglerne er komplicerede, og det kræver 'hår på brystet' at føre en klage til tops i systemet. Hertil kommer, at godkendelse af udvidelse af svineproduktionen i sidste ende beror på en vurdering i kommunalbestyrelsen, hvor 'Maren i kæret' kan stå svagt i forhold til virksomhedsinteresser.

Problemerne har været behandlet i indslag på TV, hvor naboer til store svinebedrifter har berettet om deres situation, ligesom der i kronikker i dagspressen er kaldt til aktion mod udviklingen i svine sektoren (Stolze, 2003). Danmarks Naturfredningsforening har været på banen med advarsler om, at ud over at true naturen og det rene drikkevand i undergrunden har svineproduktionen på grund af ammoniakfordampning fra staldgødningen også negative virkninger på kulturskatter som fx kalkmalerier i landsbykirker (Bennekou, 2003). Landbruget har erkendt, at svineproduktionen må væk fra landsbyerne, uden dog at konkretisere, hvad dette vil indebære af krav til svineproducenterne (Sørensen, 2003).

Boks 1 beskriver karakteren af problemerne omkring forurening af nærmiljøet, illustreret ved eksempler på de forhold, som naboer til svineproducenter lever under. Eksemplerne vedrører personer, som har haft tilknytning til eller boet på landet gennem mange år, og hvoraf nogle selv har været landmænd. Det gennemgående problem er, at der med myndighedernes godkendelse er etableret svineproduktion i stor skala i nabolaget med deraf følgende skader for nærmiljøet.

Det er vigtigt at gøre sig klart, at forureningen af nærmiljøet fra produktionen af svin ikke løses ved at stramme de generelle miljøregler. Landbrugets miljøforurening blev første gang taget op af Folketinget i 1981, og med NPK redegørelsen i 1984 blev der sat fokus på landbrugets udledning af næringssalte til vandløb, søer og indre farvande, hvilket resulterede i et mål om, at landbrugets udledning af kvælstof og fosfor skulle reduceres med henholdsvis 50% og 80% inden 1990.

Boks 1. Personlige udtalelser om miljøskader fra svineproduktion

Eksempel 1

"Vi købte i sin tid et dejligt sommerhus i Gilleleje med en helt fantastisk panoramaudsigt. Efter nogle år blev der opført en 3000 tons stor gylletank 50 meter fra vores sommerhus (uden at vi blev parthørt om projektet). Det har nu resulteret i at vi inde fra vores stue kan se direkte ned i 3000 tons gylle, da vores sommerhus ligger højere end gylletanken - tak for kaffe!!!!"

Der er efter gylletankens opførelse sket en voldsom stigning i bestanden af fluer. De er sløve – nærmest bedøvede, og de er især om sommeren til stor gene. Gylletanken har tiltrukket en stor flok af krager, råger og andre fugle, som nyder at spise fra gylletanken. Disse fugle ankommer i kæmpeflokke og skriger, yngler og klatter i de omkringliggende træer. Huset er faldet kr. 185.000 i værdi.

Eksempel 2

"Min mand og jeg har i de sidste 30 år haft et dejligt husmandssted beliggende ved Gråstenskovene. For nogle år siden døde vor nabo, en ældre landmand, og hans ejendom blev derefter af arvingerne solgt til en storproducent af svin, der ejer hele 3 svinefabrikker i umiddelbar nærhed (3 km i afstand) med en produktion på 899 dyreenheder. Han lod straks – uden at afvente resultatet af VVM-screeningen, der var sendt til høring – opføre en svinestald på 2591 m² og en 5000 m³ gyllebeholder midt i et område, der af regionsplanen karakteriseres som værende af særlig landskabelig værdi samt rubriceres som et område med særlige drikkesvandsinteresser.

Dette betyder, at vi nu har udsigt direkte til såvel svinefabrik som gylletank, der ligger mindre end 100 m fra vor ejendom. Foruden det visuelt hæslige anlæg er der lugtgener, dvs. en ulidelig svinestank, som ved østlige vinde gør vor beboelsesejendom uegnet som menneskebolig."

Eksempel 3

"Som nabo til ---- en såkaldt "Svinefabrik", oplever vi bl.a. en ulidelig stank. Fra denne fabrik er der meget ofte, og især når vinden er i øst, en meget generende lugt af gris og gylle, som medfører, at vi ikke kan opholde os ude, og at vinduerne skal holdes lukkede. Vi kan heller ikke tørre tøj ude, og vi har konstateret en accelererende algevækst på bygningerne på grund af N+ og N03 forurening. Der aflæses ligeledes døde grise i grøften uden der bliver foretaget afdækning, og som følge heraf en slem plage af fluer, de kan ligge op til flere dage inden de bliver afhentet.

Herudover medfølger et andet stort problem. Begge ejendomme er beliggende på en lille smal privat vej. Vi bor først på vejen, ca. 100 m. oppe. og den del skal vi vedligeholde. Den omfattende svineproduktion medfører, at meget store tunge biler med korn- og foderstof, biler der skal afhente døde dyr, store traktorer m.fl. dagligt kører på vejen. Vejen bliver kørt helt op med store huller, da den slet ikke er beregnet til den store og tunge trafik. ---- [Svineproducenten] har afvist, at være med til at vedligeholde vejen de første ca. 100 m op til vores ejendom."

Kilde: Landsforeningen af Gylleramte (2003)

Ved at lægge restriktioner på antallet af dyr pr. arealenhed, begrænse tilførslen af kunstgødning til landbruget og fremme investering i miljøvenlig teknologi er det i det store og hele lykkedes at opfylde vandmiljøplanens målsætning. Til trods for at svineproduktionen er steget mere end 60% fra midten af 1980'erne til slutningen af 1990'erne, er mængden af produceret kvælstof i svinegødning stort set uændret, og denne trend forventes at fortsætte frem til 2020 (Kærgaard et al., 2002, s. 129). For landbruget som helhed forventes produktionen af kvælstof i staldgødning at falde

omkring 10% i nævnte periode, og emissionen af ammoniak, der er en vigtig bestanddel i lugtgenerne, forventes ligeledes at falde.

Der sker således løbende forbedringer på miljøområdet. Det løser blot ikke problemerne for beboere, som bor klods op ad store svinebedrifter, og som generes af luftforurening, fluer, støj og tung transport fra produktionen af svin. Det er muligt, at udvikling af mere miljøvenlige teknologier (biogasanlæg, gylleseparation etc.) en gang i fremtiden vil kunne fjerne lugtgenerne ved svineproduktionen, men sådanne løsninger er ikke økonomisk bæredygtige i dag. Vi er derfor henvist til at finde andre løsninger på problemerne, og der argumenteres i nærværende arbejdspapir for, at det vil kræve skærpelse af afstandskravene ved etablering og udbygning af svinebedrifter at løse disse problemer.

De ovennævnte konflikter rejser principielle spørgsmål om befolkningens ret til frisk luft og ren natur sammenholdt med landbrugets ret til at udnytte produktionsjorden. Problemstillingen afviger i denne henseende ikke fra miljøregulering i almindelighed, hvor det drejer sig om afvejning af økonomiske hensyn mod kvalitative hensyn som et rent miljø. Men medens landbrugets forurening af vandmiljøet vedrører et stort antal virksomheder og mange menneskers interesse i et rent miljø, drejer det sig her om lokale konflikter, som ofte omfatter en enkelt forurener og nogle få naboer. Forskellen har betydning for valget af instrumenter til regulering af miljøforureningen, men samtidig påvirker det parternes mulighed for at influere på myndighedernes beslutninger omkring udstedelse af tilladelser til udvidelse af svineproduktionen.

Som omtalt senere er hovedparten af de sager, der i Naturklagenævnet har givet anledning til afslag om udvidelse af svineproduktionen, begrundet i hensynet til det omgivende miljø og landskab, mens klager over lugtgener fra produktionen sjældent har givet anledning til afslag. Der er således behov for at se både på valget af instrumenter til regulering af forurening af nærmiljøet og den forulempede parts mulighed for at komme igennem med klager overfor myndighederne.

2. Lovgivning

Landbrugets miljøpåvirkning er reguleret gennem en række love og bekendtgørelser, som fastlægger regler for anvendelse af landbrugsjorden, produktionens lokalisering i forhold til boligområder, vandindvindingsinteresser og naturbeskyttelsesområder, opbevaring og udbringning af husdyrgødning på markerne samt forbrug af handelsgødning og pesticider mv. Lovgivningen indeholder også regler for begrænsning af lugt-

gener og andre ulemper i forbindelse med husdyrproduktionen. Som grundlag for de efterfølgende analyser af mulighederne for at begrænse miljøpåvirkningen i nærmiljøet redegøres der i det følgende for den nuværende lovgivnings indhold og ankenmuligheder. Endvidere redegøres der for den ovennævnte vedtagne stramning af afstandskravene i marts 2004.

2.1. Landbrugsloven

Landbrugsloven har som hovedmål at fremme selveje og familiebruget i landbruget, samt at værne om dyrkningsjordene og de tilknyttede landskabelige værdier. Loven fastlægger regler for erhvervelse og driften af landbrugsejendomme. Loven regulerer med andre ord ejer- og strukturforholdene i landbruget uden at sætte begrænsninger for landmanden i hans frie afgrødevalg. Ved at sætte restriktioner på antallet af landbrug, en landmand og hans familie må eje, samt afstandskrav til sameje og samdrift og regler for udstykninger, sammenlægninger, arealoverførsler mellem landbrug mv., søges selvejete og familiebruget fremmet.

Hensynet til miljøet er indbygget i landbrugsloven i form af en hensigtserklæring om, at både jordbrugets erhvervsmæssige interesser og hensynet til det omgivende miljø skal tilgodeses. Dette er præciseret i Bekendtgørelse om husdyrhold og arealkrav mv. (*Husdyrbekendtgørelsen*)³, hvori regler for husdyrholdets størrelse og krav til eget areal til udbringning af husdyrgødning samt regler for transport af husdyrgødning er fastlagt. Reglerne for indretning af stalde og håndtering af husdyrgødning er derimod beskrevet i Bekendtgørelse om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage mv., som er indeholdt i miljøbeskyttelsesloven (se nedenfor).

Administrationen af landbrugsloven er udlagt til regionale jordbrugskommissioner i amterne.

2.2. Miljøbeskyttelsesloven

Loven om miljøbeskyttelse har til formål at værne natur og miljø og sikre, at samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet. Loven omfatter al virksomhed, som kan være til skade for miljøet, idet det fastslås, at den, der har forårsaget forurening af luft, vand, jord eller undergrund eller skabt risiko for, at en sådan forurening kan op-

³ Bekendtgørelse nr. 824 af 2. oktober 2002.

stå, skal foretage de nødvendige foranstaltninger til at søge følgerne af forureningen effektivt forebygget eller afværget.

Når det gælder landbrugets miljøforurening, sigter loven især mod beskyttelse af jord og grundvand. Reglerne for begrænsning af forureningen fra husdyrhold er fastlagt i Bekendtgørelse om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage mv. (*Husdyrgødningsbekendtgørelsen*),⁴ som sætter grænser for lokalisering af husdyrproduktion, opbevaring og udbringning af fast og flydende husdyrgødning. Erhvervsmæssigt dyrehold (defineret som husdyrbrug med mere end 15 dyreenheder⁵) er fx ikke tilladt i områder, der er lagt ud til byzone eller sommerhusområde. Det samme gælder områder i landzone, som i lokalplan er udlagt til boligformål, blandet bolig og erhverv eller til offentlige formål med henblik på beboelse, institutioner, rekreative formål og lignende.⁶

Etablering af kommerciel husdyrproduktion i landzone kræver kommunalbestyrelsens godkendelse, hvis det sker inden for en afstand af:

- 1) 50 meter til nabobeboelse,
- 2) 300 meter til en beboelsesbygning på en ejendom uden landbrugspligt, der ligger i en samlet bebyggelse i landzone, og som har en anden ejer end driftsherren,
- 3) 300 meter til eksisterende eller fremtidigt byzone- eller sommerhusområde,
- 4) 300 meter til områder, der i lokalplan er udlagt til boligformål, blandet bolig og erhverv.

Med samlet bebyggelse i landzone forstås, at der inden for en afstand af 200 meter ligger mere end 6 andre beboelsesbygninger på hver sin samlede faste ejendom. Beboelsesbygninger på ejendomme med landbrugspligt samt beboelsesbygninger, der ejes af husdyrproducenten, medregnes ikke.

⁴ Bekendtgørelse nr. 604 af 15. juli 2002.

⁵ 1 dyreenhed (DE) er defineret som det antal dyr, der ved effektiv gødningshåndtering producerer 100 kg N ab lager pr. år. Som eksempel svarer en DE til 1 ko af let race (Jersey) og 4,3 årssøer med grise til fravænning.

⁶ Loven åbner mulighed for at begrænse eller nedlægge forbud mod tilførsel af husdyrgødning og affaldsprodukter til jordbrugsformål til områder, der i regionplanen er udpeget som indsatsområder med hensyn til nitrat. Fx kan ejeren af en landbrugsejendom mod erstatning pålægges at begrænse tilførselen af husdyrgødning til områder, som er udlagt til vandindvinding, for at sikre nuværende eller fremtidige drikkevandsinteresser mod forurening.

Boks 2. Formål og hovedindhold i lovgivningen

Landbrugsloven¹

Loven hviler på princippet om, at selvejet og familiebruget skal være bærende for landbruget. Loven har til formål at værne dyrkningsjorderne og de tilknyttede landskabelige værdier, således at både jordbrugets erhvervsøkonomiske interesser og hensynet til det omgivende miljø tilgodeses, at sikre en forsvarlig udnyttelse af jorderne og at sikre en hensigtsmæssig udvikling af jordbrugserhvervene og en forbedret konkurrenceevne. Loven regulerer landbrugsejendommens drift uden at sætte begrænsninger for landmanden i hans frie afgrødevalg. Loven indeholder regler om bopælspligt, uddannelseskraav, antal landbrugsejendomme, en landmand og hans familie må eje, rammer for udstykning, sammenlægning, arealoverførsler mellem landbrugsejendomme, samt regler for samdrift og forpagtning af landbrugsejendomme.

Miljøbeskyttelsesloven²

Loven skal medvirke til at værne om natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet. Loven indeholder regler for

- al virksomhed, som gennem udsendelse af faste, flydende eller luftformige stoffer, gennem udsendelse af mikroorganismer, der kan være til skade for miljø og sundhed, eller ved frembringelse af affald kan medføre forurening af luft, vand, jord og undergrund,
- rystelser og støj,
- produkter eller varer, som i forbindelse med fremstilling, opbevaring, anvendelse, transport eller bortskaffelse kan medføre forurening,
- transportmidler og andre mobile anlæg, som kan medføre forurening, og
- dyrehold, skadedyr og andre forhold, som kan medføre hygiejniske problemer eller væsentlige ulemper for omgivelserne.

Loven lægger vægt på at sikre mindre forurenende råvarer, processer og anlæg og de bedst muligt forureningsbæmpende foranstaltninger gennem anvendelse af renere teknologi.

Planloven³

Loven skal sikre, at de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen og beskyttelse af landets natur og miljø tilgodeses, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet. Loven tilsigter,

- at der ud fra en planmæssig og samfundsøkonomisk helhedsvurdering sker en hensigtsmæssig udvikling i hele landet og i de enkelte amtskommuner og kommuner,
- at der skabes og bevares værdifulde bebyggelser, bymiljøer og landskaber,
- at de åbne kyster fortsat skal udgøre en væsentlig natur- og landskabsressource,
- at forurening af luft, vand og jord samt støjulempere forebygges, og
- at offentligheden i videst muligt omfang inddrages i planlægningsarbejdet.

Loven forskriver bl.a., at større enkeltanlæg, der må antages at påvirke miljøet i væsentlig grad, herunder anlæg til intensiv husdyrproduktion, ikke må påbegyndes, før der er foretaget vurdering af anlæggenes miljømæssige konsekvenser (VVM-vurdering).

Udover de ovennævnte love har Naturbeskyttelsesloven ligeledes betydning for landbrugets miljøpåvirkning, men da loven især sigter mod beskyttelse af en række naturtyper (søer, vandløb, heder, moser, strandenge, mv.), omtales den ikke nærmere her.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 598 af 15. juli 1999 af landbrugsloven.

² Lovbekendtgørelse nr. 753 af 24. august 2001 af lov om miljøbeskyttelse.

³ Lovbekendtgørelse nr. 763 af 11. september 2002 af lov om planlægning.

Uden for disse områder kan der i landzone frit etableres kommerciel husdyrproduktion, forudsat at dette ikke medfører forøget forurening. Grundlaget for en sådan vurdering er den såkaldte VVM-ordning, som beskrevet under Planloven nedenfor.

Følgende afstandskrav gælder for staldanlæg, møddinger og gyllebeholdere:

- Til enkelte vandindvindingsanlæg	25 meter
- Til fælles vandindvindingsanlæg	50 meter
- Til vandløb (herunder dræn) og søer	15 meter
- Til offentlig vej og privat fællesvej	25 meter
- Til levnedsmiddelvirksomhed	25 meter
- Til beboelse på samme ejendom	15 meter

Husdyrgødningsbekendtgørelsen fastlægger også regler for indretning af stalde, opbevaring af fast og flydende husdyrgødning, indretning af afløb, samt anvendelsen af husdyrgødning. Sidstnævnte bygger på antallet af dyreenheder, landmanden må have pr. ha (de såkaldte harmoniregler), samt på kvoter for tilførselen af næringstoffer til jorden.⁷ Sidstnævnte verificeres gennem lovpligtige gødningsregnskaber. Bekendtgørelsen fastlægger endvidere regler for udbringning af husdyrgødning. Husdyrgødning må fx ikke udbringes på lørdage samt søn- og helligdage på arealer, der ligger nærmere end 200 meter fra byzone, sommerhusområder samt områder i landzoner, der ved lokalplan er udlagt til boligformål, og udbringning af gødning i flydende tilstand (gylle) må kun ske ved slangeudlægning, nedfældning eller lignende og må ikke give anledning til unødige gener.

Miljøbeskyttelseslovens regler for etablering af kommerciel husdyrproduktion administreres af kommunerne, som har mulighed for at dispensere fra kravene om begrænsning af husdyrproduktion i bynære landzoneområder. Kommunalbestyrelsen fører tilsyn med overholdelse af loven, mens Amtsrådet fører tilsyn med miljøtilstanden i omgivelserne.

2.3. Planloven

Formålet med lov om planlægning er at forene de samfundsmæssige interesser i anvendelsen af landets arealressourcer og medvirke til at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet. Hovedreglen er, at der i landzone ikke må foretages udstykning, opføres ny bebyggelse eller ske ændring i anvendelsen af bestående bebyggelser og ubebyggede arealer uden landzonetilladelse fra kommu-

⁷ Såfremt en bedrift har større mængder husdyrgødning, end der må udbringes på bedriftens areal, skal der foreligge skriftlige aftaler, der sikrer, at overskydende gødning afsættes i henhold til reglerne, herunder til videreforbejdning i fx biogasanlæg.

nalbestyrelsen. Udstykning til samdrift med en bestående landbrugsejendom og byggeri, der er erhvervsmæssigt nødvendigt for den pågældende ejendoms drift som landbrug, er dog undtaget fra kravet om landzonetilladelse.

Opførelse af bygninger uden tilknytning til ejendommens hidtidige bebyggelsesarealer kræver godkendelse fra kommunalbestyrelsen. Når markdriften taler herfor, har husdyrproducenter dog ret til at placere gyllebeholdere i det åbne landskab uden direkte tilknytning til bestående bygninger, med mindre væsentlige hensyn til landskab, natur og miljø samt naboer taler herimod. En tilladelse er betinget af, at gyllebeholderen afskærmes med beplantning, og at gyllebeholderen fjernes, når den ikke længere er nødvendig for driften. Det præciseres i loven, at der ikke kan angives en vejledende afstand for, hvornår en bygning ligger i tilknytning til hidtidige bebyggelsesarealer.

Bestemmelsen giver kommunalbestyrelsen mulighed for at foretage en konkret vurdering ud fra miljø- og naturmæssige, landskabelige og trafikale hensyn, således at der opnås den bedst mulige beliggenhed og udformning af bygningerne. Der vil altid være tale om en afvejning af forskellige hensyn, hvor kommunalbestyrelsen skal varetage interesserne for de landskabelige værdier i størst mulig omfang, men - for så vidt angår erhvervsmæssigt nødvendige bygninger - med skyldigt hensyn til hvad der er økonomisk og funktionelt muligt og rimeligt. En erhvervsmæssig nødvendig bygning i det åbne land skal med andre ord underordnes hensynet til landskabet så meget som det er økonomisk og funktionelt forsvarligt.

Ifølge planloven skal alle anlæg til intensiv husdyrproduktion underkastes miljøvurdering før anlæggene etableres. Reglerne herfor er fastlagt i Vejledning om planlægning og administration af anlæg til intensiv husdyrproduktion, der må antages at påvirke miljøet i væsentlig grad (VVM-pligtige anlæg).⁸ Som grundlag for vurderingen skal der udarbejdes en beskrivelse af anlæggets påvirkning af:

- grundvandet,
- overfladevandkvaliteten,
- det omgivne landskab,
- beskyttede naturtyper,
- potentielle og planlagte naturgenopretningsprojekter, samt
- internationale beskyttelsesområder.

⁸ Vejledning nr. 14002 af 30. december 1997.

Ved stillingtagen til en konkret ansøgning om landzonetilladelse til et anlæg skal der tages hensyn til de forureningsmæssige gener, som virksomheden måtte kunne påføre omgivelserne, herunder støj, støv, lugt, spildevands- og trafikforhold, siges det i vejledningen. Ordningen administreres af amter og kommuner i fællesskab.

2.4. Forslag om stramning af afstandskravene

Som led i løsning af miljøproblemerne omkring intensiv husdyrproduktion nedsatte Miljøministeren i efteråret 2003 et såkaldt 'nabogeneudvalg' med det formål at få en dialog i gang mellem gylleramte beboere og landbruget. Udvalget bestod af Landsforeningen for Gylleramte, Dansk Landbrug, Fødevareministeriet og Miljøministeriet. I januar afgav et enigt udvalg en række anbefalinger, som regeringen besluttede at gøre til en del af gyllehandlingsplanen i Vandmiljøplan III. Anbefalingerne er siden udmøntet i forslag til ændring af husdyrgødningsbekendtgørelsens afstandsregler ved investering i intensiv husdyrproduktion, som blev sendt til høring den 13. februar 2004. De skærpede afstandskrav er indført med virkning fra den 20. marts 2004.

I forbindelse med ændringen præciseres det, at en landmand hverken må etablere et nyt husdyrbrug eller udvide en eksisterende husdyrproduktion inden for 50 meter fra nabobeboelse (Miljøministeriet, 2004). Samtidig skærpes afstandskravet for udvidelser og etableringer af husdyrbrug, så der skal indhentes godkendelse til lokalisering af husdyrbrug med mere end 100 dyreenheder inden for 100 meter til nabobeboelse. Reglen gælder dog kun nabobeboelse, som har en anden ejer eller driftsherren, eller som *ikke* er beliggende på en ejendom med landbrugspligt efter landbrugslovens regler. Beboere af ejendomme med landbrugspligt er således ikke omfattet af de ændrede afstandskrav.

De generelle afstandskrav for stalde, møddinger og åbne beholdere til husdyrgødning er uændret (se afsnit 2.2), bortset fra at der er indført en afstandsgrense til naboskel på 30 meter.

2.5. Ankemuligheder

Kommuners og amters afgørelser med hensyn til investering i udvidelse af husdyrproduktionen kan ankes til højere myndighed.

Afgørelser efter landbrugsloven træffes i de lokale Jordbrugskommissioner, der består af en formand (jurist) og 2 medlemmer indstillet af de lokale landbrugsorganisationer.

Afgørelser i de lokale Jordbrugskommissioner kan ankes til regionale Jordbrugskommissioner, som er nedsat af amtsrådene og består af 3 medlemmer, der repræsenterer juridisk ekspertise samt landbruget. Jordbrugskommissionerne forventes udvidet med to medlemmer, der udpeges af amtsrådet efter indstilling fra Friluftsrådet og Danmarks Naturfredningsforening (Fødevareministeriet, 2003). Jordbrugskommissionernes afgørelser kan for så vidt angår retlige spørgsmål påklages til Direktoratet for FødevareErhverv.

Kommuners og amters afgørelser i henhold til *miljøbeskyttelsesloven*, herunder husdyrgødningsbekendtgørelsens regler, kan efter nærmere fastlagte retningslinier ankes til Miljøklagenævnet, der udpeges af miljø- og energiministeren. Formanden for nævnet skal opfylde de almindelige betingelser for at være landsdommer. Ministeren udpeger medlemmer af nævnet efter indstilling fra: Industrirådet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Håndværksrådet, Landbrugsrådet, samt Dansk Landbrug.

Afgørelser i henhold til *planloven*, herunder reglerne om VVM-pligt, kan ankes til Naturklagenævnet, som er overordnet myndighed i fredningssager og er klageinstans for afgørelser efter en række love om regulering af fast ejendom (Boks 3). Naturklagenævnet består af en formand, som udpeges af miljøministeren, to højesteretsdommere samt et antal politiske medlemmer, der udpeges af de partier, som er repræsenteret i Folketingets Finansudvalg. For tiden har nævnet 10 medlemmer, hvoraf 7 er politisk udpeget.

Myndighedernes beslutninger, både for så vidt angår amtsrådenes afgørelse om VVM-pligt og kommunalbestyrelsernes landzoneafgørelser, kan ankes til Naturklagenævnet, der er overordnet myndighed i klagesager vedrørende miljø. Nævnet kan ændre beslutningerne, hvis de er i strid med gældende retsregler, eller hvis nævnet mener, at afgørelsen er urimelig eller uhensigtsmæssig. Langt de fleste ankesager har omhandlet krav om VVM-pligt.

En gennemgang af Naturklagenævnets afgørelser vedrørende udvidelse af svineproduktionen viser, at afslag om udvidelse af produktionen først og fremmest har været begrundet i hensynet til det omgivende miljø og landskab, mens klager over lugtgener fra produktionen sjældent har givet anledning til afslag. En mulig forklaring kan være, at klageren ofte har været miljøorganisationer, som interesserer sig mere for bevarelse af naturen end for forurening af nærmiljøet. Men det kan også skyldes, at beboere uden for bymæssige bebyggelser reelt har været udelukket fra indflydelse på forurening af nærmiljøet på grund af forskel i afstandskravene. Et typisk eksempel på en

klagesag er beskrevet i Boks 4, hvor myndighedernes godkendelse af en udvidelse af svineproduktionen er forkastet under henvisning til beskyttelse af naturinteresser.

Boks 3. Naturklagenævnet

Naturklagenævnet er overordnet myndighed i fredningssager og er klageinstans for afgørelser efter en række love om regulering af fast ejendom: planloven, naturbeskyttelsesloven, råstofloven, skovloven, masteloven, sommerhusloven og kolonihaveloven.

Kommunalbestyrelser landzoneafgørelser og amtsråds tilladelse til påbegyndelse af et VVM-pligtigt anlæg kan påklages til Naturklagenævnet, uanset hvad, der begrundes klagen, og hvad der nærmere klages over. Nævnet kan tage stilling til alle spørgsmål og vil kunne ændre den påklagede afgørelse, såvel hvis den er i strid med gældende retsregler, som hvis nævnet mener at afgørelsen er urimelig eller uhensigtsmæssig.

Øvrige afgørelser efter planloven kan kun behandles af Naturklagenævnet, for så vidt det drejer sig om retlige spørgsmål. Retlige spørgsmål er bl.a.:

- om planen er tilvejebragt i overensstemmelse med planlovens procedureregler om borgerinddragelse mv.,
- om der er uoverensstemmelse mellem lokalplan, kommuneplan og regionplan,
- om planloven, regionplanen, kommuneplanen og lokalplanen er fortolket korrekt,
- om et byggeprojekt er lokalplanpligtigt,
- om et anlæg forudsætter en VVM-vurdering,
- om en dispensation fra en lokalplan er lovlig, og
- om almindelige forvaltningsretlige regler vedrørende habilitet, partshøring, ligebehandling m.m. er fulgt.

Enhver med retlig interesse i sagens udfald kan klage.

Kilde: Naturklagenævnet (2003a).

I ét tilfælde forkastede Naturklagenævnet et amtsligt krav om, at udvidelse af en eksisterende svineproduktion skulle underkastes VVM-vurdering på grund af lugtgener (Boks 5). Naturklagenævnet begrundede sin afgørelse med, at der var tale om en lovlig udvidelse af produktionen, og at der ikke tidligere havde været klager over lugtgener.⁹ Det anføres endvidere i kendelsen, at den pågældende kommune skal foretage selvstændig bedømmelse af lugtgenerne i forbindelse med lokaliseringsgodkendelsen og kan stille krav vedrørende den fremtidige drift (Naturklagenævnet, 2003c). Eksemplet understreger, at beslutninger om at godkende udvidelser af svineproduktionen på det lokale plan i sidste instans ligger hos kommunalbestyrelsen, som skal tage hensyn til landskabelige værdier og gener i nærmiljøet.

⁹ Sagen var speciel i den forstand, at udvidelsen skyldtes effektivitetsstigning som følge af et vaccinationsprogram, dvs. antallet af svin produceret pr. år ville stige svarende til en udvidelse fra 180 DE til 245 DE, men antallet af stipladser ville ifølge planen være uændret. Ejendommen lå i et område, der i regionsplanen er udpeget som jordbrugsområde, men grænsende op til et boligområde. Inden for 300 meter fra produktionsbygningerne lå mere end 75 beboelsesejendomme, og nærmeste naboskel var 30 meter, dvs. nyinvesteringer krævede dispensation fra kommunen.

Boks 4. Tilladelse til udvidelse af svineproduktion nægtet på grund af landskabelige forhold (Naturklagenævnets afgørelse af 26. november 2002)

Danmarks Naturfredningsforening ankede Sønderjyllands Amts landzonetilladelse til opførelse af et svinestaldanlæg i Tønder kommunes opland. Det ansøgte byggeri omfattende et 3-længet anlæg på ca. 2.500 m² med tilhørende silo og gylleanlæg, der ønskedes placeret ca. 650 m sydvest for ansøgerens eksisterende driftsbygninger umiddelbart vest for fredningen af Jejsing Bjerg. Afstanden til de nærmeste boliger i Jejsing var ca. 750 m.

Overfor amtet havde ansøger anført, at en placering vest for Jejsing og dermed tættere på byen ville være uheldig navnlig på grund af lugtgener for beboerne i Jejsing. Borgerforeningen for Jejsing og omegn havde endvidere overfor myndighederne gjort gældende, at svinestalden burde placeres så langt fra Jejsing som muligt på grund af lugtgener, ligesom den i kommuneplanen skitserede udbygning af bolig- og erhvervsområderne i Jejsing ville blive påvirket.

Tønder Kommune kunne ikke anbefale den ansøgte placering af svinestalden, navnlig på grund af de særlige landskabelige forhold.

I sin kendelse anførte Naturklagenævnet, at:

"Det areal, der ønskes bebygget, ligger i et område, der må betegnes som et område af høj landskabelig værdi. Der ligger ikke andre bygninger eller tekniske anlæg indenfor en relativ stor radius omkring den ansøgte placering af svinestalden. Umiddelbart øst for arealet ligger et fredet område. Det ansøgte byggeri vil efter flertallets opfattelse medføre en markant ændring af landskabsoplevelsen det pågældende sted, og således være i strid med de landskabelige hensyn, der skal varetages efter planlovens § 36, stk. 2.

Under henvisning hertil, og til at der er mulighed for at placere byggeriet på arealer, der ikke indeholder særlige landskabelige værdier, og som overholder afstandskravene i husdyrbekendtgørelsens § 4, stk. 3, stemmer flertallet for at ændre Sønderjyllands Amts tilladelse til et afslag."

Amtets tilladelse blev herefter ændret til et afslag.

Kilde: Naturklagenævnet (2003b).

Det fremgår af den foregående beskrivelse, at det er kompliceret at anke sager omkring forureningen af nærmiljøet. Reglerne er indeholdt i forskellige love, hvoraf nogle oprindeligt har haft et andet sigte end at begrænse miljøpåvirkningen. Hertil kommer, at hver lov har sit eget ankesystem, der skal tage stilling til klager over myndighedernes afgørelse. Hvis man ikke har ekspertbistand til rådighed kan det være svært at føre en ankesag igennem. Hensynet til retsbevidstheden taler for at forenkle og målrette lovgivningen til de konkrete problemer.

Boks 5. Krav om VVM-screening afvist (Naturklagenævnets afgørelse af 22. maj 2002)

Sønderjyllands Amt havde truffet afgørelse om, at udvidelse af en eksisterende svineproduktion fra 180 DE til 245 DE krævede udarbejdelse af regionplantillæg med tilhørende VVM-redegørelse. Ansøgeren påklagede afgørelsen til Naturklagenævnet.

Ejendommen lå i et område, der i regionplanen er udpeget som jordbrugsområde. Der skulle ikke opføres nye bygninger, og ejendommens jordtilliggende var tilstrækkeligt til at opfylde harmonikrav og krav til størrelsen af egne arealer.

Produktionsudvidelsen skyldtes effektivitetsstigning som følge af et vaccinationsprogram. Antallet af svin produceret pr. år ville stige, fordi der ville ske en daglig merforøgelse af det enkelte svins vægt, men antallet af stipladser, og dermed antallet af svin i stalden på samme tid, ville være det samme.

Ejendommen grænsede op til et boligområde i Augustenborg by, der i overensstemmelse med lokalplanen for området bestod af åben, lav bebyggelse. Afstanden til nærmeste naboskel fra de eksisterende stalde var 30 m. Inden for en afstand af 300 meter fra ejendommens produktionsbygninger lå mere end 75 beboelses-ejendomme.

Amtet fandt efter en beregning af mulige lugtgener, at eventuelle forøgede lugtgener gav grundlag for at fastslå, at produktionsudvidelsen var VVM-pligtig. Anlæggets (uændrede) placering i forhold til nærmeste boliger opfyldte ikke de afstandskrav på 300 meter fra husdyrbrug til byzone, som er fastsat i husdyrbrugsbekendtgørelsen. Den konkrete udvidelse ville medføre, at der en større del af året ville være fulde stalde og dermed maksimal lugtemission til omgivelserne.

Det var klagerens opfattelse, at spørgsmålet om lugtgener skulle behandles i forbindelse med kommunens lokaliseringsgodkendelse, hvor hensynet til de omboende vurderes med klageadgang til Skov- og Naturstyrelsen. Ifølge klageren burde lugtgenerne derfor ikke indgå med særlig vægt i amts stillingtagen til VVM-spørgsmålet.

Naturklagenævnet fandt ikke, at det med tilstrækkelig sandsynlighed var godtgjort i forhold til VVM-reglerne, at den omhandlede produktionsudvidelse kunne medføre øgede lugtgener for den omgivende beboelse. Med 7 ud af 10 medlemmer vedtog nævnet derfor at ophæve amtets afgørelse om VVM-pligt. Det indgik i flertallets vurdering, at kommunen i forbindelse med lokaliseringsgodkendelsen skal foretage en selvstændig bedømmelse af lugtgenerne og herved vil kunne stille vilkår m.v. vedrørende den fremtidige drift.

Kilde: Naturklagenævnet (2002).

2.6. Vurdering

Som beskrevet ovenfor kræver det dispensation fra kommunen at etablere kommerciel husdyrproduktion i landzone tættere end 300 meter fra samlede bebyggelser, hvorved forstås 7 boliger uden landbrugspligt. Er der færre end 7 boliger, gælder reglen ikke, ligesom landmænd er udelukket fra at klage over etablering af produktionsanlæg til svin i nabolaget, blot den generelle afstandsgrænse på 50 meter til beboelse overholdes. Lokale beboere står derfor ofte magtesløse overfor forurening fra svinebesætninger, hvilket kan resultere i, at værdien af deres ejendom falder eller i værste fald gøres usælgelig, fordi ingen ønsker at bo under disse vilkår.

Den vedtagne stramning af afstandskravene ved investering i husdyrproduktion løser kun delvis disse problemer. Dels er afstandskravene mindre, end hvad der er gældende i områder med samlet bebyggelse, og dels er professionelle landmænd fortsat udelukket fra at gøre indsigelse mod forurenende husdyrbedrifter i område.

Den nævnte forskelsbehandling skal ses i sammenhæng med, at Planloven oprindeligt sigtede mod at give jordbruget en fortrinsstilling i landzone. Det lå derfor i kortene, at folk, der ønskede at bo på landet, måtte affinde sig med eventuelle ulemper i form af lugtgener fra husdyrbedrifter. De senere års lovgivning har brudt med dette princip bl.a. ved at kræve, at planer om investering i staldanlæg over en vis størrelse skal underkastes miljøvurdering, ligesom det kræver kommunalbestyrelsens godkendelse at opføre nye bygninger eller ændre eksisterende bebyggelser i landzone. I sådanne sager skal kommunalbestyrelsen varetage interesserne for de landskabelige værdier i størst muligt omfang, men med skyldig hensyn til hvad der er økonomisk og funktionelt muligt og rimeligt.

Problemet med regulering af svineproduktionens belastning af nærmiljøet ligger således reelt hos kommunerne, som skal vægte hensyn til produktion og beskæftigelse imod hensyn til nærmiljøet og beboere i området i deres stillingtagen til ansøgninger om udvidelse af svineproduktionen. Lovgivningen er ikke særlig præcis på dette område¹⁰. Specielt savnes der retningslinier for, hvorledes en sådan vægtning skal ske. Hvorledes skal man vurdere værdien af et godt nærmiljø? Hvorledes skal ulemperne ved forurening af nærmiljøet vægtes for en enkelt beboer, der rammes stærkt af forurening, sammenholdt med ulemperne for flere beboere, der måske ramme mindre stærkt? I mangel af sådanne retningslinier vil der uundgåeligt blive tale om forskelsbehandling kommunerne imellem.

I det følgende afsnit analyseres forskellige forslag til løsning af problemerne omkring svineproduktionens belastning af nærmiljøet, hvor de ovennævnte spørgsmål tages op til nærmere vurdering.

¹⁰ I vejledningen om planlægning og administration af anlæg til intensiv husdyrproduktion (VVS-pligtige anlæg) står der, at myndighederne skal tage hensyn til ”- forureningsmæssige gener, som virksomheden måtte kunne påføre omgivelserne, herunder støj, støv, lugt, spildevands- og trafikforhold” (Vej. nr. 14002). For mindre investeringer vil det i praksis ofte være vanskeligt at få medhold i klager over lugtgener fra svinestalde, specielt hvis det drejer sig om bedrifter beliggende uden for bebyggede områder, hvor udvidelse af svineproduktionen kun kræver kommunens godkendelse, hvis det sker inden for en afstanden på 50 meter til beboelser.

3. Forslag til løsninger

Som det fremgår af den foregående diskussion kan forurening af nærmiljøet fra produktion af svin ikke løses ved at stramme de generelle miljøregler. Skærpelse af harmonikravene vil begrænse produktionsintensiteten i svine sektoren og dermed gøre det lettere at fordele gødningen på forsvarlig måde til gavn for vandmiljøet og den omgivende natur. Men det løser ikke naboernes problemer med lugtgener, flueplager, støj og tung trafik.

I det følgende vurderes forskellige løsningsmodeller til begrænsning af sådanne ulemper. Det drejer sig om: a) Et generelt stop for udvidelse af svineproduktionen i Danmark; b) Erstatning for miljøskader som følge af udvidelse af svineproduktionen og c) Stramning af miljøbeskyttelseslovens afstandskrav ved investering i svinestalde. Analysen er især rettet mod de grupper af beboere, som i dag er udelukket fra at gøre indsigelse mod udvidelse af svineproduktionen, dvs. beboere som ikke har bopæl i landsbyer eller bymæssig bebyggelse.

3.1. Stop for udvidelse af svineproduktionen

Miljøorganisationen Noah har i pressen fremsat forslag om, at regeringen skal sætte en stopper for udvidelse af eksisterende og opførelse af nye svinefarme (Politiken, 2003). Forslaget begrundes med, at svineproduktionen ifølge Noah er løbet løbsk til skade for både naturen, dyrevelfærden og naboerne til svinefarme. Forslaget afvises af Fødevareministeren, som mener, at kræfterne i stedet skal bruges på at finde ud af, hvordan vi kan forbedre den produktion, vi har i dag, så belastningen både for miljø, dyr og naboer bliver så begrænset som muligt.

Et stop for udvidelse af svineproduktionen vil have forskellig virkning for nærmiljøet afhængig af hvilket instrument, man vælger at bruge. Regeringen kan pålægge amter og kommuner ikke at godkende investeringer i udvidelse af svineproduktionen, dvs. produktionen og forureningen fastfryses på den enkelte bedrift. Et sådan forbud vil hindre, at miljøbelastningen øges, men det er samfundsmæssigt en dyr løsning, idet et vedvarende forbud mod investeringer i sektoren vil fastfryse strukturen og forringe erhvervets konkurrenceevne.

Alternativt kan regeringen vælge at indføre en kvoteordning for svin, således at den totale svineproduktion i Danmark fastfryses på det aktuelle niveau. Der er principielt intet til hinder for, at Danmark kan gå enegang i EU med en sådan ordning, men det

vil kræve særlige foranstaltninger at undgå, at producenterne i stedet for at levere svin til danske slagterier producerer svin til slagting i udlandet. En kvoteordning vil derfor være lettest at administrere, hvis den omfatter hele EU, således at alle leverancer til slagterier i EU gøres til genstand for regulering.

Virkningen for nærmiljøet vil afhænge af, om kvoterne gøres omsættelige, eller der anvendes faste kvoter. Faste kvoter vil have nogenlunde samme virkning som et forbud mod investering i udvidelse af produktionen, dvs. naboer til svinebedrifter kan være rimeligt sikre på, at produktionen og forureningen ikke øges, men til gengæld vil fastfrysning af strukturen forringe erhvervets konkurrenceevne.¹¹ Gøres kvoterne derimod omsættelige, således at producenterne har mulighed for at tilpasse produktionen gennem erhvervelse af ekstra kvoter, kan naboer til svineproducenter ikke på forhånd vide, om svineproduktionen i deres område vil blive øget eller reduceret ved indførelse af en kvoteordning. Dette afhænger helt af den enkelte svineproducents planer og mulighed for at betale de omkostninger, der er forbundet med køb af ekstra kvoteretigheder og opnåelse af tilladelse til at udvide produktionen.

Det er en udbredt opfattelse, at begrænsning af svineproduktionen vil have betydelige økonomiske konsekvenser både for erhvervet og for samfundet. I en analyse af svine-sektorens samfundsmæssige betydning har Kærgaard et al. (2002, s. 113 f.) fundet, at en reduktion af dansk svineproduktion på 25% gennem indførelse af en kvoteordning for svin vil have alvorlige konsekvenser for svine-sektoren og dennes følgeindustrier herunder især slagterierne. Som vist i tabel 1 vil eksporten af svinekød falde med 30%, og beskæftigelsen i fødevarerproducerende erhverv vil blive reduceret med omkring 5% (ca. 9.000 personer).

Samfundsøkonomisk er tabet væsentligt mindre markant, idet frigjorte ressourcer fra produktionen af svin på længere sigt må forventes at finde beskæftigelse i andre erhverv. En reduktion af svineproduktionen på 25% vil således 'kun' indebære et fald i bruttonationalproduktet på omkring 0,4% på kort sigt og omkring det halve på langt sigt med tilsvarende virkninger for forbrug og eksport. Det er klart, at tabet er væsentligt mindre, når det som her alene drejer sig om at forhindre, at produktionen og dermed forureningen stiger.

¹¹ På længere sigt må der dog under alle omstændigheder regnes med, at der sker en omfordeling af kvoterne fx i forbindelse med generationsskifte i erhvervet.

Tabel 1. Erhvervs- og samfundsmæssige virkninger af 25% reduktion i dansk svineproduktionen

	Korte sigt		Lange sigt	
	Pct.	Mio. kr.	Pct.	Mio. kr.
Svinesektoren				
Produktion af svinekød	-24,8	-10.875	-25.6	-13.910
Eksport af svinekød	-29,6	-8.461	-29.8	-11.129
Fødevareproducerende erhverv				
Beskæftigelse antal personer	-5,2	-	-5.0	-
Bruttofaktorindkomst (BFI)	-8,7	-5.760	-2.2	-2.254
Makroøkonomiske virkninger				
Bruttonationalprodukt (BNP)	-0,4	-6.128	-0.2	-3.661
Offentligt og privat forbrug	-0,4	-4.517	-0.2	-2.998
Eksport i alt	0,4	1.906	-0.2	-2.218
Import i alt	-0,6	-2.378	-0.3	-2.215

Anmærkning: Beregningerne bygger på 1995-priser og niveau.

Kilde: Kærsgaard et al. (2002), s. 114.

Analysen viser, at et krav om stop for yderligere stigninger i svineproduktionen ikke er et effektivt instrument til at regulere svineproduktionens belastning af nærmiljøet. Anvendes faste kvoter, begrænses produktionen og dermed forureningen af nærmiljøet, men et sådan indgreb vil fastfryse strukturen i sektoren og forringe effektiviteten i produktionen med deraf følgende tab af konkurrenceevne. Benyttes i stedet omsættelige kvoter, har naboer til svinebesætninger ingen garanti for, at de pågældende producenter ikke begynder at udvide produktionen med fare for yderligere belastning af nærmiljøet.

3.2. Erstatning for miljøskader

Et af elementerne i klagerne over svineproduktionens miljøpåvirkning er, at forureningen påvirker boligværdierne i området. Flere klager har peget på, at forureningen fra nærliggende svinebedrifter har medført faldende boligværdier og i visse tilfælde gjort boligerne usælgelige. Det er derfor foreslået, at svineproducenterne pålægges erstatningsansvar for sådanne tab. I mange andre sammenhænge er der lovhjemmel for at yde erstatning i tilfælde af skader på naboers ejendom - hvorfor ikke også for miljøskader?

Set ud fra en økonomisk synsvinkel vil det være en udmærket løsning at pålægge forurenerne at betale for de skader, deres produktion påfører det omgivende miljø. Udformet på rette vis, kunne en sådan ordning påvirke producenternes beslutninger og

derigennem være med til at begrænse forureningen. Problemet er blot, at forudsætningerne for en sådan model sjældent er til stede.

For det første kan det være vanskeligt at identificere kilden til skaden og placere ansvaret for forureningen. For at fastsætte erstatningen skal det kunne dokumenteres, at miljøskaden er begrundet i konkrete forhold hos producenten. Som eksempel skal klageren kunne bevise, at miljøforholdene er forværret i forbindelse med, at naboen har udvidet produktionen. Er der ikke tidligere klaget over miljøskader, kan svineproducenten med rette hævde, at naboerne har accepteret det hidtidige forureningsniveau, dvs. 'gamle' miljøskader vil ikke kunne udløse krav om erstatning. Er der flere forurenende svinebedrifter i området, må der yderligere tages stilling til fordelingen af ansvaret mellem bedrifterne.

For det andet forudsætter ordningen, at det er muligt at værdisætte miljøskaden. Der forskes i udvikling af metoder til kvantificering af fx lugtgener fra en svinebesætning, ligesom der arbejdes på at værdisætte tab af herlighedsværdier i forbindelse med etablering af svinestalde og gyllebeholdere i det åbne land. Sådanne metoder er imidlertid endnu for usikre til at kunne lægges til grund for krav om erstatning i konkrete vurderingssager.

Det har været foreslået at benytte den offentlige ejendomsvurdering som grundlag for fastsættelse af erstatninger.¹² Ejendomsvurderingen udtrykker ejendommens værdi i handel under hensyntagen til ejendommens beskaffenhed og beliggenhed. Forurening af nærmiljøet skulle således i princippet være afspejlet i ejendomsværdien. Problemet er blot, at ejendomsværdien påvirkes af mange andre faktorer (økonomiske konjunkturer, rentens højde, beskæftigelsesforholdene og infrastrukturen i området etc.), hvilket gør det problematisk at isolere virkningen af øget forurening. Det er derfor tvivlsomt, om ændring i den offentlige vurdering vil kunne accepteres som retligt grundlag for udmåling af erstatning for miljøforurening.

Det skal yderligere tages i betragtning, at krav om erstatning for forvoldte skader ikke er et særligt effektivt middel til at hindre miljøskader, idet de vedrører allerede gennemførte investeringer. Ud fra en økonomisk betragtning ville det være bedre, hvis erstatningen blev udbetalt som kompensation for forventede miljøskader i forbindelse med planlagte investeringer. Man kunne fx forestille sig, at svineproducenterne indgik

¹² Fald i ejendomsværdien har fx været lagt til grund for erstatning i tilfælde, hvor zonelovgivningen medførte rådighedsindskrænkninger over arealer i byzone (Wulff, 1979, s. 115).

aftale med naboerne om at få lov til at udvide produktionen mod at betale kompensation for eventuelle miljøskader. En sådan ordning ville give større frihed til at tilpasse produktionen og gøre det muligt for svineproducenten at tilrettelægge produktionen økonomisk optimalt under hensyntagen til forureningsomkostningerne.

Problemet er blot, at fastsættelsen af kompensationen er behæftet med de samme problemer som ved opgørelse af erstatninger hvortil kommer, at opgørelsen må baseres på *skøn*, mens det i erstatningsmodellen drejer sig om *erkendte* skader. Kompensationsmodellen vil derfor være behæftet med større usikkerhed end erstatningsordningen.

En tanke om at lade parterne selv forhandle en løsning på plads må på forhånd afvises. Pålægger man svineproducenterne at forhandle kompensation med naboerne, ville sidstnævnte kunne kræve så høj kompensation, at svineproducenten på forhånd ville være udelukket fra at udvide sin produktion.¹³ En kompensationsordning vil med andre ord kræve medvirken af en uvildig tredje part, som i så fald skal fastsætte kompensationens størrelse. Uanset om denne tredje part er det offentlige, eller kompensationen fastsættes gennem syns- og skønsforretninger under medvirken af uafhængige eksperter, vil man stå overfor problemet med værdisætning af miljøskaden. Det må derfor konkluderes, at erstatning eller kompensation for miljøskader ikke er en farbar vej til regulering af svineproduktions påvirkning af nærmiljøet.

3.3. Justering af afstandskravene

Lovgivningen sætter faste grænser for lokaliseringen af produktionsanlæg til svin ved nyetablering og udvidelse af en etableret produktion. Som beskrevet ovenfor kræver det dispensation fra kommunen at opføre svinestalde tættere på beboelsesejendomme end 300 meter. Reglen gælder imidlertid kun ejendomme uden landbrugspligt, der indgår i samlet bebyggelse på mindst 7 boliger ('landsbyreglen'). For ejere af landbrugsejendomme og boligejendomme beliggende i det åbne land gælder en afstandsgrense på kun 50 meter, dvs. disse grupper af beboere er reelt udelukket fra at gøre indsigelse overfor udvidelse af svineproduktionen i nabolaget.

En løsning ville derfor være at ophæve 'landsbyreglen', således at der skal søges om dispensation ved investering i svinestalde inden for 300 meter fra beboelsesejendom-

¹³ Set fra naboens side er der alt at vinde og intet at tabe ved at kræve en (urealistisk) høj kompensation. Ved at pålægge svineproducenten at forhandle med naboerne, har naboerne således reelt fået vetoet overfor investering i udvidelse af produktionen.

me, uanset om det drejer sig om boligejendomme i eller uden for samlede bebyggelser eller landbrugsejendomme. En sådan ændring ville løse problemerne for de grupper af beboere og landmænd, som i dag er udelukket fra at påvirke miljøbelastningen fra svinebedrifter i nabolaget. Den vedtagne skærpelse af afstandskravene ved investering i intensiv husdyrproduktion er et skridt i denne retning, men løser ikke problemerne med forskelsbehandling. Dels er afstandskravet i forhold til boligejendomme på 100 meter næppe tilstrækkeligt til at undgå lugtgener, og dels er professionelle landmænd som beboere ikke omfattet af forslaget.

Ophævelse af 'landsbyreglen' vil især have betydning i områder, hvor der er mange små bedrifter og boligejendomme spredt ud over landskabet, og hvor faren for lugtforurening er størst. Derimod vil det næppe have større betydning i afsides liggende egne, hvor behovet for at begrænse svineproduktionen er mindre. Ordningen vil være fleksibel i den forstand, at der fortsat vil kunne ydes dispensation for investering inden for 300 meter fra boligbebyggelse, hvis produktionen ikke giver anledning til miljøproblemer.

Problemet ved justering af afstandskravene er, at den kan gøre det umuligt for svineproducenten at tilpasse produktionen, hvilket i sidste ende kunne betyde, at han tvinges til at ophøre med at producere og må afskrive produktionsanlægget før tid med deraf følgende tab. For at undgå dette kan det overvejes at differentiere ordningen, således at kravet først og fremmest kommer til at gælde ved nyetablering, hvor producenten har frihed til at etablere sig på bar mark i god afstand til eksisterende beboelser, eller ved større investeringer, hvor faren for lugtforurening er størst.

Det er vanskeligt at vurdere, hvor mange svineproducenter, der vil blive berørt af en sådan stramning af afstandsreglerne, men sammenlignet med et forbud mod udvidelse af svineproduktionen vil ophævelse af 'landsbyreglen' formentlig være en relativ billig løsning, idet den kun vil få betydning i de områder, hvor der er et problem. Hertil kommer, at indgrebet vil lægge pres på producenterne for at finde tekniske løsninger på forureningsproblemerne, fx øget investering i miljøforbedrende teknologi. Det er klart i samfundets interesse at få styrket en sådan udvikling.

3.4. Vurdering

Sammenfattende må det konkluderes, at direkte indgreb overfor produktionen af svin i form af forbud mod investering eller indførelse af produktionskvoter ikke er en effektiv måde at begrænse forureningen af nærmiljøet. Det samme gælder krav om er-

statning for miljøskader på naboejendomme. En ordning, hvor svineproducenterne pålægges at kompensere naboerne for tab som følge af øget forurening fra produktionen af svin, vil teoretisk set være en mulighed, men på grund af vanskeligheder med at fastsætte compensationens størrelse, vil ordningen næppe være praktisk anvendelig. Udvikling af mere miljøvenlig teknik vil på sigt bidrage til at afhjælpe miljøproblemerne, men der er ikke muligt med den nuværende viden at sikre et lugtfrit miljø omkring svinebedrifterne ad den vej. Det mest effektive middel til at begrænse miljøgenerne for naboer til svinebedrifter er derfor at øge afstandskravet.

4. Sammen drag og konklusion

Svineproducenterne kritiseres for, at deres produktion forurener naturen og generer naboer med lugtforurening, flueplager, støj og tung trafik med dyr, foder og gødning. Kritikken er især rettet mod de såkaldte svinefabrikker, som er blevet mere og mere dominerende i takt med, at produktionen er steget. Forureningen generer også andre landmænd, men det hører man ikke så meget til.

Problemerne gør sig ikke blot gældende i bynære områder. Folk, der har etableret sig som deltidslandmænd eller købt nedlagte landbrug for at bo på landet, er også berørt, og der er endog tegn på, at kritikken i stigende grad kommer fra denne gruppe. Lovgivningen sætter ganske vist grænser for etablering af kommerciel husdyrproduktion i nærheden af boligejendomme, men det gælder kun boliger i samlet bebyggelse. For landmænd og andre, der bor i det åbne land, gælder mere lempelige regler, hvilket betyder, at de pågældende ofte er udelukket fra at gøre indsigelse mod forurening fra svinebedrifter.

Det er vigtigt at gøre sig klart, at forurening af nærmiljøet fra produktion af svin ikke løses ved at stramme de generelle miljøregler. Skærpelse af harmonikravene begrænser produktionsintensiteten i svine sektoren og gør det lettere at fordele gødningen på forsvarlig måde til gavn for vandmiljøet og den omgivende natur. Men det løser ikke naboernes problemer med forurening af nærmiljøet.

Det er en kompleks opgave at hindre forurening fra produktion af svin. Miljøpåvirkningen afhænger af mange faktorer (staldens udformning, valg af ventilationssystem, håndtering af husdyrgødningen etc.), og driftslederens evne til at koordinere produktionen er helt afgørende for forureningsomfanget. Selv under de mest gunstige forhold er det ikke muligt med den nuværende teknik helt at undgå forurening fra svinepro-

duktionen. Det er derfor vigtigt, at produktionen af svin holdes på afstand fra naboer og miljøfølsomme områder.

En mulig løsning i relation til forurening af nærmiljøet ville være at indføre en regel om, at kommunen skal godkende alle investeringer i udvidelse af svineproduktionen inden for 300 meter fra beboelsesbygninger, som i dag er gældende for beboelser i samlet bebyggelse men ikke boliger i spredt bebyggelse og heller ikke ejendomme med landbrugspligt. Den vedtagne skærpelse af afstandskravene ved investering i intensiv husdyrproduktion er således et skridt i den rigtige retning, men det løser næppe problemerne. Dels er afstandskravet på 100 meter til boligejendomme formentlig utilstrækkelig til at løse lugtproblemerne, og dels er professionelle landmænd som beboere ikke omfattet af forslaget. Det må derfor forudses, at kritikken af svineproduktionens miljøpåvirkning fortsætter.

Skærpelse af afstandskravene har især betydning i områder med mange små bedrifter og boligejendomme, hvor faren for forurening af nærmiljøet er størst, mens det næppe vil have større betydning i tyndt befolkede egne, hvor behovet for at begrænse svineproduktionen er mindre. Ordningen er tilmed fleksibel i den forstand, at der fortsat vil kunne ydes dispensation for investering inden de fastsatte afstandsgrænser, hvis produktionen ikke giver anledning til miljøproblemer.

Et forslag om at sætte en stopper for yderligere udvidelser af svineproduktionen må afvises ud fra den betragtning, at det vil være vanskeligt at målrette de nødvendige instrumenter mod den forurenende produktion. Ligeledes må et forslag om at kræve kompensation for skader på fast ejendom som følge af forurening afvises, da det i praksis ikke vil være muligt at få holdbar information om ansvarsfordeling og tabets størrelse.

Begrænsning af landmandens frihed til at disponere over sin virksomhed vil naturligvis have økonomiske konsekvenser. Set fra samfundets side drejer det sig imidlertid ikke blot om økonomi, men også om miljø og livskvalitet. Opgaven består derfor i at finde en løsning, som på rimelig vis balancerer hensynet til økonomi og befolkningens velfærd i øvrigt. Nærværende diskussion indikerer, at et krav om større afstand til boliger ved investering i udvidelse af svineproduktionen er en relativt billig løsning på problemet.

Litteratur

Bennekou, Gunver (2003), 'De store landbrug bør reguleres som industri', *Kronik*, Erhvervsbladet den 11. november 2003.

Fødevareministeriet (2003), *Forenklinger i jordlovgivningen*, Betænkning nr. 1429.

Kærgaard, Niels, Lone Bredahl, Søren E. Frandsen, John E. Hermansen, Lars Ovesen, Peter Sandøe, Henrik Wegener & Aage Walter-Jørgensen (2002), *Den danske svine-sektors samfundsmæssige betydning*, Jordbrugsforlaget, Det kgl. Danske Landhusholdningsselskab, 144 s.

Landsforeningen af Gylleramte (2003), *Os der er gylleramte*, (www.gylleramt.dk) (accessed november 2003).

Miljøministeriet (2004), Udkast til Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage mv. 13. februar 2004.

Naturklagenævnet (2002), *VVM-screening i sager om udvidelser af husdyrbrug*. Naturklagenævnte orienterer, Nr. 277, marts 2003 www.nkn.dk, (accessed december 2003).

Naturklagenævnet (2003a), *Naturklagenævnet - et uafhængigt klagenævn under Miljøministeriet*. (www.nkn.dk) (accessed december 2003).

Naturklagenævnet (2003b), 'Landzone – afslag til svinestald på grund af landskabelige forhold', *Naturklagenævnet Orienterer*, Nr. 257, januar 2003. www.nkn.dk, (accessed december 2003).

Naturklagenævnet (2003c), 'VVM-screening i sager om udvidelser af husdyrbrug', *Naturklagenævntet Orienterer*, Nr. 277, marts 2003, www.nkn.dk, (accessed november 2003).

Politiken (2003), 'Minister afviser krav om svinestop', *Politikens netavis onsdag 16. juli 2003*, www.politiken.dk, (accessed 25. jul 2003).

Stoltze, Michael (2003), 'Danmark drukner i gylle', *Kronik*, Berlingske Tidende, 25. oktober 2003).

Sørensen, Bent Højgaard (2003), 'Opgør om industrilandbrug', Berlingske Tidende, mandag 17. november 2003.

Wulff, Helge (1979), *Landboret*, DSR Forlag.

Lovbekendtgørelser mv.:

BEK. nr. 849, Bekendtgørelse om tilladelse mv. til de anlæg, der er omfattet af miljøvurderinger i henhold til lov om planlægning (VVM), 30. september 1994, (Samlebekendtgørelse).

BEK. nr. 604, Bekendtgørelse om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage mv., 15. juli 2002, (Husdyrgødningsbekendtgørelsen).

BEK. nr. 824, Bekendtgørelse om husdyrhold og arealkrav mv., 2. oktober 2002, (Husdyrbekendtgørelsen).

LBK. nr. 598 af 15. juli 1999 af landbrugsloven.

LBK. nr. 753, Bekendtgørelse af lov om miljøbeskyttelse, 25. august 2001, (Miljøbeskyttelsesloven).

LBK. nr. 763, Bekendtgørelse af lov om planlægning, 11. september 2002. (Planloven).

Vej. nr. 14002, Vejledning om planlægning og administration af anlæg til intensiv husdyrproduktion, der må antages at påvirke miljøet i væsentlig grad, 30. december 1997.

Working Papers
Fødevareøkonomisk Institut

05/04	Maj 2004	Aage Walter-Jørgensen	Begrænsning af lugtgener fra svineproduktionen
04/04	April 2004	Jens Abildtrup, Jens Erik Ørum, Jørgen D. Jensen og Brian H. Jacobsen	Økonomiske analyser af virkemidler til reduktion af næringsstofbelastningen til Ringkøbing Fjord
03/04	April 2004	Christian Bagger, Søren Marcus Pedersen og Morten Gylling	Biorefined proteins from rapeseed – economic assessment and system analysis
02/04	April 2004	Lars Otto, Niels Peter Baadsgaard og Charlotte Sonne Kristensen	Sundhedsrådgivning og økonomi inden for svineproduktion. Hvilke redskaber bruger rådgiverne og hvad er deres behov?
01/04	Januar 2004	Divya Das	Landmænds adfærd i teori og praksis Et regionalt casestudie
16/03	December 2003	Janus Søndergaard, Jesper Graversen og Mogens Lund	Analyse af fødevarekæder - centrale begreber og metoder
15/03	December 2003	Paul Rye Kledal	Analysis of Organic Supply Chains – A theoretical framework
14/03	December 2003	Niels Møllerup og Mogens Lund	Konstruktion af et Balanced Scorecard til en mælkekvægsbedrift
13/03	December 2003	Jens Abildtrup og Morten Gylling	Driftsmæssige konsekvenser af afstandskrav mellem GM og ikke-GM afgrøder
12/03	November 2003	Morten L. Bonefeld og Jesper T. Graversen	Økonomisk organisering af svinekødssektoren

11/03	November 2003	H.G. Jensen and S.E. Frandsen	Impacts of the Eastern European Accession and the 2003-reform of the CAP Consequences for Indi- vidual Member Countries
10/03	Oktober 2003	Mogens Lund, Lars Ot- to, Janus Søndergaard og Jens Erik Ørum	Videndeling og kompetenceud- vikling – en modelstrategi for Af- deling for Jordbrugets Driftsøko- nomi
09/03	Oktober 2003	Lars-Bo Jacobsen and Hans G. Jensen	Sector- and Economy-wide Ef- fects of Terminating the Use of Anti-microbial Growth Promoters in Denmark
08/03	Oktober 2003	Jørgen Dejgaard Jensen og Martin Andersen	Marginale producenter af udvalgte landbrugsprodukter
07/03	September 2003	Channing Arndt and Finn Tarp	Trade Policy Reform and the Missing Revenue: A Gendered Analysis for Mo- zambique
06/03	September 2003	Henning Porskrog, Mona Kristoffersen, Karsten Larsen and Ole Olsen	SGM-calculation of cost in Denmark
05/03	Juli 2003	Max Nielsen	Beregningsgrundlag for prisud- viklingen for uforarbejdet fisk i Danmark: Arbejdsrapport til Fiske- riets Økonomi 2003
04/03	June 2003	Wusheng Yu and Trine Vig Jensen	Tariff Preferences, WTO Negotia- tions and the LDCs The case of the "Everything But Arms" Initia- tive
03/03	Maj 2003	Henning Tarp Jensen and Finn Tarp	Trade Liberalisation and Spatial Inequality: Methodological Inno- vations in Vietnamese Perspective
02/03	Maj 2003	Peter Vig Jensen	Sammenligning af udvalgte sven- ske og danske landbrugsbedrifter